Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3574

25. 01. 96

Sachgebiet 112

Unterrichtung

durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung 1995

Gliederung

Der Bericht ist der Präsidentin des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1996 von der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung übergeben worden.

A. Die Kommission und ihr Auftrag

I.

Im Frühjahr 1995 setzte Bundespräsident Roman Herzog für die Dauer seiner Amtszeit die in § 18 Abs. 6 Satz 1 PartG vorgesehene Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung ein.

Er berief folgende Mitglieder in die Kommission:

Dr. Hedda Czasche,
Vorsitzende der Kommission, Präsidentin des Bundesrechnungshofes,

Otto Esser,
Ehrenpräsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände,

Hans Günther Merk,
Präsident a. D. des Statistischen Bundesamtes,

Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher,
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg,

Adolf Schmidt,
Vorsitzender a. D. der IG Bergbau und Energie.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wird die Kommission von einem Beirat unterstützt, zu dessen Mitgliedern der Bundespräsident ernannt hat:

Hans-Dietrich Genscher,
MdB, Bundesminister a. D.,

Dr. Uwe Günther,
Rechtsanwalt,

Ignaz Kiechle,
Bundesminister a. D.,

Friedrich Vogel,
Staatsminister a. D.,

Dr. Hans-Jochen Vogel,
Bundesminister a. D.

Das neu konstituierte Sekretariat der Kommission wird von Regierungsdirektor Hubertus Rybak, Bundespräsidialamt, geleitet.

II.

Der Auftrag, den der Gesetzgeber der Kommission erteilt hat, besteht aus drei Elementen:

1. Die Kommission hat einen Warenkorb der parteitypischen Ausgaben festzulegen und auf dessen Grundlage einen Preisindex festzustellen (§ 18 Abs. 6 PartG).

   Der von der Kommission festzulegende Warenkorb soll ein Abbild der Ausgaben der Parteien sein und diejenigen Güter und Leistungen enthalten, die die Parteien zur Erfüllung ihrer in § 1 Abs. 2 PartG genannten typischen Aufgaben benötigen.

   Die Kommission hat die Preissteigerungen bei den für die Parteien bedeutsamen parteitypischen Ausgaben erstmalig im Jahr 1995 festzustellen, und zwar für den Zeitraum ab 1991. Die Ergebnisse ihrer Feststellungen hat die Kommission der Präsidentin des Deutschen Bundestages vorzulegen.

2. Die Kommission hat dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vorzulegen, wenn der Gesetzgeber eine Änderung der Struktur und der Höhe der staatlichen Finanzierung beabsichtigt, die über die von der Kommission festgestellten Preissteigerungen hinausgeht (§ 18 Abs. 7 PartG). Im Rahmen ihrer Empfehlungen soll sich die Kommission insbesondere auch mit der Frage befassen, „ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Hinblick darauf eine Anpassung des Gesamtvolumens oder eine Veränderung der Struktur der staatlichen Teilfinanzierung angemessen ist".

3. Die Kommission soll beurteilen und prüfen, ob sich die Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung in der Praxis bewährt und zu sachgerechten und angemessenen Ergebnissen führt. Dazu soll sie die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der Neuregelung überprüfen. Bis zum 31. März 1999 hat die Kommission hierüber dem Deutschen Bundestag zu berichten (vgl. Artikel 6 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994).

III.

Gegenstand dieses Berichtes ist der Auftrag nach § 18 Abs. 6 PartG (vgl. oben A.II.1).

Die Kommission geht davon aus, daß sie ihren Auftrag auf der Grundlage der anerkannten wissenschaftlichen und in der Praxis angewandten Methoden der amtlichen Preisstatistik in der Bundesrepublik Deutschland auszuführen hat. Dieser Methodik entspricht es, daß die Kommission zunächst den speziellen Warenkorb der Parteien verbindlich für einen längeren Zeitraum (in der amtlichen Preisstatistik regelmäßig fünf Jahre) festlegt und für diesen Warenkorb jährlich die Preisentwicklung ermittelt.

Der festzulegende Warenkorb soll ein Abbild der in § 1 Abs. 2 PartG genannten typischen Aufgaben sein und den Ausgabenanteil der einzelnen Güter im Verhältnis zu den Gesamtausgaben widerspiegeln.

B. Festlegung des Warenkorbes und Feststellung des Preisindexes

Um den in § 18 Abs. 6 PartG beschriebenen Auftrag zu erfüllen, sind nach der Methode der Preisstatistik folgende Arbeitsschritte notwendig:

1. Definition und Zusammenstellung derjenigen Waren und Dienstleistungen (Güter), die dem speziellen Warenkorb der Parteien zuzuordnen sind;

2. Bemessung der Ausgabenanteile der einzelnen Güter des Warenkorbes im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Parteien (Gewichtung);
3. jährliche Ermittlung der Preise für die Güter des Warenkorbes im vorgegebenen Zeitraum ab 1991;
4. Feststellung der Preissteigerung des Warenkorbes für die Jahre ab 1991.

I. Praktische Probleme

Mit der Festlegung des Warenkorbes und der Feststellung eines Preisindexes für die parteitypischen Ausgaben hat die Kommission Neuland beschritten. Es war daher unvermeidlich, daß sich die Kommission bei der Erfüllung ihres Auftrags mit einer Vielzahl praktischer Probleme konfrontiert sah:

1. Der Kommission standen zur Feststellung des Warenkorbes der Parteien (Arbeitsschritt 1.) und zur Gewichtung (Arbeitsschritt 2.) keine statistischen oder sonst systematisch erhobenen Angaben über die Inanspruchnahme bestimmter Güter durch die Parteien und ihren kostenmäßigen Anteil an den Gesamtausgaben zur Verfügung. Dies lag zum einen daran, daß gesetzliche Grundlagen für derartige statistische Erhebungen nicht gegeben sind.

   Eine nachträgliche systematische Erhebung war darüber hinaus aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Sie wäre aber auch wegen der dezentralen Organisation der Parteien mit ihren rechtlich selbständigen und eigenständig wirtschaftenden Landes- und Kreisverbänden einerseits und ihren unterschiedlichen Kontenstrukturen im Rahmen der Buchführung andererseits praktisch undurchführbar gewesen.

   Das Fehlen statistisch erhobener Daten hatte hier zur Folge, daß die Kommission bei der Zusammensetzung des speziellen Warenkorbes der Parteien (Arbeitsschritt 1.) und bei der Gewichtung der Ausgabenanteile der im Warenkorb enthaltenen Güter (Arbeitsschritt 2.) auf die Angaben der Parteien angewiesen war.

2. Auch bei dem Arbeitsschritt 3., der Ermittlung der Preise für die Güter des Warenkorbes, konnte die Kommission nicht auf speziell erhobene Preisangaben über die konkreten Ausgaben der Parteien für die einzelnen Güter in den Jahren ab 1991 zurückgreifen. Dies ergibt sich schon daraus, daß der gesetzliche Auftrag an die Kommission erst mit dem Inkrafttreten des Parteiengesetzes am 1. Januar 1994 erteilt wurde. Zur Feststellung der Preise für die Jahre ab 1991 hatte die Kommission daher allein die Möglichkeit, die Preisentwicklung durch einen Rückgriff auf vorhandene Preisreihen des Statistischen Bundesamtes zu beschreiben. Diese Preisreihen stellen die Preisentwicklung der von Wirtschaft und privaten Haushalten nachgefragten Güter dar. Auch wenn sie die besondere Nachfragesituation der Parteien nicht berücksichtigen können, dürften die Preisreihen die tatsächliche Preisentwicklung bei den Ausgaben der Parteien weitgehend widerspiegeln.

   Das Statistische Bundesamt ermittelt für die amtliche Statistik eine sehr große Zahl von Preisreihen. Gleichwohl hatte es die Kommission schwer, hieraus eine hinreichende Zahl geeigneter Preisreihen für die Beschreibung der Preisentwicklung bei den parteitypischen Ausgaben zusammenzustellen. Dies hatte seine Ursache darin, daß das Statistische Bundesamt – entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag – bisher fast ausschließlich die Preisentwicklung von Waren ermittelt und Preisreihen für den Bereich der Dienstleistungen demzufolge in für die Kommission wichtigen Bereichen fehlen.

   Bei der Auswahl der einzelnen Preisreihen kam es der Kommission darauf an, von den in der amtlichen Statistik enthaltenen Preisreihen für Güter oder Gütergruppen diejenigen auszuwählen, die den im speziellen Warenkorb der Parteien enthaltenen Gütern entsprechen oder zumindest vergleichbar sind und sich deshalb zur Beschreibung der Preisentwicklung der Güter des Warenkorbes eignen.

Die Kommission geht davon aus, daß der Gesetzgeber gesehen hat, welche praktischen Probleme mit der Festlegung des Warenkorbes und der Feststellung des Preisindexes verbunden sind, und er es daher dem Sachverstand und der Verantwortung der Kommission überlassen hat, den – unter Berücksichtigung der aufgezeigten Probleme – sachgerechtesten Weg zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags zu finden.

II. Festlegung des Warenkorbes

1. Zur Festlegung des Warenkorbes hatte die Kommission mit Schreiben vom 30. Juni 1995 die nach § 18 Abs. 4 PartG anspruchsberechtigten Parteien um Auskunft darüber gebeten, welche Aufgaben sie im Detail als für sich typisch erachten, welche Güter zur Erfüllung dieser Aufgaben benötigt werden und welche Mittel hierfür seit 1990 jährlich aufgewendet worden sind.

2. Von den 18 angeschriebenen Parteien antworteten zehn, nämlich CDU, CSU, F.D.P., SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, PDS, STATT-Partei (Bundesverband), STATT-Partei (Landesverband Niedersachsen), ÖDP und DIE GRAUEN.

   Fast alle Parteien machten Angaben über ihre Gesamtausgaben einschließlich ihrer nachgeordneten Gliederungen. Dieses Datenmaterial war in den meisten Fällen nach den Vorgaben für die Rechenschaftsberichte der Parteien in die Ausgabenpositionen Personalausgaben, Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes, Ausgaben für Wahlkämpfe, Zinsen, sonstige Ausgaben und Zuschüsse an Gliederungen unterteilt (§ 24 Abs. 3 PartG).

   Zusätzliche Angaben darüber, wie sich die Ausgaben auf verschiedene Gruppen von Gütern verteilen, legten die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien vor. Die Angaben erfaßten überwie-

gend nur die Ausgaben, die die Bundesparteien bzw. bei der CSU die Landesgeschäftsstelle in den Jahren ab 1991 getätigt hatten, da die Bundesgeschäftsstellen nicht über das detaillierte Datenmaterial aus den nachgeordneten Gebietsverbänden verfügen. Als Ursache wurde genannt, daß die Bundesparteien und ihre nachgeordneten Gliederungen, wie z. B. die Landes- und Kreisverbände, rechtlich selbständig seien und jeweils ihre eigene Buchhaltung hätten. Ferner erschwerte die Vergleichbarkeit, daß jede Partei bei der Ausschlüsselung dieser Ausgaben ein eigenes Schema verwendete.

3. Die Kommission hat auf der Grundlage der schriftlichen Auskünfte der Parteien sowie ergänzender Hinweise, die die Schatzmeister der Parteien im Rahmen einer Anhörung am 25. Oktober 1995 gaben, einen Warenkorb festgelegt. Sie ließ sich bei der Erfüllung des unter A.II.1 beschriebenen Auftrags zusätzlich von folgenden Erwägungen leiten:

   a) Es werden nur Güter aufgenommen, für die auch Preisreihen des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung stehen.

   b) Es muß eine realitätsnahe Gewichtung der Güter innerhalb des Warenkorbes möglich sein.

   Die Anwendung dieser Überlegungen führte dazu, daß bei der Festlegung des Warenkorbes Zusammenfassungen von Gütern notwendig wurden. Ein Grund dafür war, daß für eine Vielzahl wichtiger Ausgabenbereiche der Parteien keine Preisreihen der amtlichen Statistik zur Verfügung stehen. Preisreihen fehlen insbesondere für die Plakatierung, die Schaltung von Anzeigen und Werbespots, für andere Medien- und Agenturdienstleistungen, Ausgaben für Wirtschaftsprüfungen, Meinungsforschung und Dienstleistungen im Zusammenhang mit Veranstaltungen.

   Die von der Kommission zunächst erwogene Berechnung der Gewichtung anhand von Zahlen, die die Parteien zur Verteilung ihrer Ausgaben auf Gruppen von Gütern gemacht hatten, erwies sich als nicht praktikabel. Eine Berechnung wäre nur möglich gewesen, wenn die Angaben, die die Parteien über die Verteilung ihrer Ausgaben auf Gruppen von Gütern gemacht hatten, vergleichbar gewesen wären. Dafür hätten sie aber ähnlich strukturiert sein müssen, d. h. ihren Angaben hätte zumindest ein einheitliches Schema zugrunde liegen müssen.

   Die Kommission hatte erwogen, die Parteien zu bitten, ihre Ausgaben ein weiteres Mal aufzuschlüsseln, dieses Mal anhand der vorgegebenen Ausgabenblöcke des Warenkorbes. Sie verzichtete schließlich auf ein solches Auskunftsersuchen, weil bereits die Stellungnahmen der Parteien deutlich gemacht hatten, daß es praktisch kaum möglich ist, die Ausgaben, die die Parteien in den Bundes-, Landes- und Kreisverbänden in den Jahren ab 1991 getätigt hatten, nachträglich anhand neuer Kriterien aufzuschlüsseln.

   Der Kommission blieb daher nur der Weg, die Gewichtung der einzelnen Ausgabengruppen mittels einer um Genauigkeit bemühten Schätzung festzulegen. Hierfür wäre eine stärker differenzierte Aufgliederung des Warenkorbes abträglich gewesen, weil die Genauigkeit der Schätzung nachläßt, je kleiner die einzelnen Ausgabenblöcke werden.

   Bei der von der Kommission festgelegten Gewichtung (vgl. Tabelle) beruht der Anteil des Ausgabenblocks „Personal" von 32% auf Zahlen aus den Rechenschaftsberichten der Parteien für die Jahre 1991 bis 1994 (BT-Drucksachen 13/140, 13/145 und die noch nicht veröffentlichten Rechenschaftsberichte 1994). Bei der Schätzung der übrigen Ausgabenblöcke orientierte sich die Kommission an den schriftlichen und mündlichen Angaben, die die Parteien über die Verteilung der Ausgaben auf Güter bei ihrer Gesamtpartei bzw. ihrer Bundespartei gemacht hatten.

   Auf dieser Grundlage wurde folgender Warenkorb festgelegt:

Warenkorb

Güter	Gewichtung
1. Personal	32 %
2. Post	6 %
3. Telekom	4 %
4. Druckkosten	13 %
5. Mieten (Gebäude/ Veranstaltungsräume)	10 %
6. Sonstige Ausgaben	35 %

III. Feststellung des Preisindexes

Die Feststellung der Preissteigerungen für die Güter, die die Parteien zur Erfüllung ihrer parteitypischen Aufgaben verwenden, bereitete der Kommission erhebliche Probleme (vgl. oben B.I), weil es nur wenige Preisreihen gibt, die diese Preisentwicklung in angemessener Weise widerspiegeln.

Die Kommission war sich bei ihrer Arbeit bewußt, daß es – mangels entsprechender Erhebungen – keine Preisreihen gibt, die den Einfluß der spezifischen Nachfragesituation der Parteigliederungen auf die Preisgestaltung berücksichtigen. Ihr war darüber hinaus bewußt, daß ihr für ihre Feststellungen nur Preisreihen des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung stehen, denen andere Marktverhältnisse zugrunde liegen, weil sie für den Index der Verbraucherpreise, den Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte und den Index der Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften erfaßt werden. Sie hatte sich darüber hinaus mit dem Problem auseinanderzusetzen, daß für den Ausgabenbereich „Dienstleistungen", der bei den Parteien ein großes Gewicht besitzt, mangels statistischer Erhebungen nur wenige geeignete Preisreihen zur Verfügung stehen. Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen war es das Ziel der Kommission, aus den Indizes des Statistischen Bundesamtes Preisreihen aus-

zuwählen, die nach ihrer Einschätzung näher an der realen Preisentwicklung der einzelnen Ausgabenblöcke liegen als der allgemeine Lebenshaltungsindex, der beim Fehlen angemessener Preisreihen hilfsweise hätte herangezogen werden müssen.

Auf dieser Grundlage hat die Kommission den im Warenkorb enthaltenen Gütern folgende Preisreihen der amtlichen Statistik zugeordnet:

Warenkorb

Güter	Preisreihen der amtlichen Statistik
1. Personal	Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften
2. Post	Teilindex „Brief- und Paketbeförderung durch die Deutsche Post (Postdienst)" aus dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte
3. Telekom	Teilindex „Fernsprechgebühren" aus dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte
4. Druckkosten ..	Teilindex „Druckereierzeugnisse" aus dem Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz)
5. Mieten (Gebäude/Versammlungsräume)	Teilindex „Wohnungsmiete inkl. Nebenkosten (auch Mietwert der Eigentumswohnungen)" aus dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte
6. Sonstige Ausgaben	Teilindex „Dienstleistungen" aus dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte

Bei der Auswahl der einzelnen Preisreihen ging die Kommission von folgenden Annahmen aus:

1. Parteien orientieren sich bei der Bezahlung des Personals ihrer Geschäftsstellen an den Gehältern der im öffentlichen Dienst Beschäftigten.

2. Die Preisentwicklung bei den Ausgaben für die Post entspricht der im Verbraucherpreisindex beschriebenen allgemeinen Gebührenentwicklung der Deutschen Post AG.

3. Die Preisentwicklung bei den Ausgaben für Telekom entspricht der im Verbraucherpreisindex beschriebenen allgemeinen Gebührenentwicklung der Deutschen Telekom AG.

4. Bei den Druckkosten wird die Preisentwicklung zutreffender durch den Erzeugerpreisindex als den Verbraucherpreisindex zum Ausdruck gebracht, da die Parteien bei der Eigenherstellung oder der Herstellung durch Dritte die Druckwerke zu günstigeren Kosten erhalten als der Konsument eines Privathaushaltes.

5. Für den Ausgabenblock Mieten (Gebäude/Versammlungsräume) gibt es mangels statistischer Erhebungen keine Preisreihe, die die Entwicklung der Preise für Büromieten erfaßt. Die Kommission mußte daher die Preisreihe für Wohnungsmieten hilfsweise zur Beschreibung der Preisentwicklung heranziehen. Nach Einschätzung der Kommission liegt die Mietpreisentwicklung bei den von den Parteien genutzten Gebäuden und Räumlichkeiten – unter Berücksichtigung der Nebenkosten – näher an der Preisentwicklung der Wohnungsmieten als der des allgemeinen Lebenshaltungsindexes.

6. Zum Ausgabenblock sonstige Ausgaben gehören im wesentlichen die Ausgaben für „Dienstleistungen". Da es Preisreihen für spezielle Dienstleistungen bisher nicht gibt und der Erzeugerpreisindex auch keine allgemeine Preisreihe „Dienstleistungen" enthält, hat sich die Kommission zur Beschreibung der Preisentwicklung bei diesem Ausgabenblock für die Preisreihe „Dienstleistungen" aus dem Verbraucherpreisindex entschieden.

Die Kommission hat die o. a. Preisreihen aus Indizes entnommen, die für das frühere Bundesgebiet erstellt wurden. Der Grund dafür ist, daß für die gewichtige Ausgabengruppe Personal bisher noch keine gesamtdeutschen Indexzahlen vorliegen. Sobald dies der Fall ist, wird die Kommission den Index der parteitypischen Ausgaben auf der Grundlage gesamtdeutscher Indizes berechnen. Die gesamtdeutschen Indexzahlen für die Entwicklung der tariflichen Monatsgehälter werden voraussichtlich 1997, spätestens 1998 zur Verfügung stehen.

Im Auftrag der Kommission hat das Statistische Bundesamt den Preisindex für den Warenkorb auf der Grundlage der o. a. Preisreihen und Gewichtungen für die Jahre 1991 bis 1994 berechnet und ist dabei zu folgenden Werten gelangt:

Zeitraum	Preisindex	Veränderung gegenüber Vorjahr
1991	100,0	–
1992	103,9	3,9 %
1993	109,0	4,9 %
1994	111,5	2,3 %

Die Feststellung des Preisindexes für 1995 wird erst im Frühjahr 1996 möglich sein, wenn das Statistische Bundesamt die entsprechenden Preisreihen fortgeschrieben hat.

C. Zur Frage einer Erhöhung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien

I. Rechtliche Rahmenbedingungen

1. § 18 Abs. 6 PartG enthält seinem Wortlaut nach den Auftrag an die Kommission, der Präsidentin des Deutschen Bundestages Informationen über die für die Jahre ab 1991 festgestellte Preisentwicklung vorzulegen und einen Preisindex für parteitypische Aufgaben festzustellen. Die praktische Bedeutung des Preisindexes ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 85, 264, 291) zur absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung. Danach beschreibt die jährliche prozentuale Veränderung des Preisindexes zugleich den Höchstbetrag, um den die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Obergrenze der staatlichen Leistungen an die Parteien im Einklang mit der Verfassung angehoben werden kann, sofern nicht einschneidende Veränderungen der Verhältnisse weitergehende Anpassungen rechtfertigen.

   Welche Konsequenzen aus den festgestellten Preissteigerungen zu ziehen und ab welchem Zeitpunkt sie gegebenenfalls möglich sind, ist in § 18 Abs. 6 PartG nicht bestimmt. Eine Indexierung, d. h. eine automatische Anpassung der staatlichen Zuwendungen an die festgestellte Preisentwicklung, ist nicht vorgesehen. Es bleibt daher Aufgabe des Gesetzgebers, die Erforderlichkeit und Angemessenheit einer Anpassung zu beurteilen.

2. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß sich die Frage einer Anpassung der absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung nicht vor dem Inkrafttreten der Neuregelung der Parteienfinanzierung stellt. Seine Entscheidung, daß bis zur Neuregelung, längstens bis zum Jahresende 1993, die Mängel der bestehenden Rechtslage teilweise hinzunehmen seien (BVerGE 85, 264, 291, 326), stand zwar unter der Prämisse, daß andernfalls den Parteien ein wesentlicher Teil ihrer finanziellen Basis entzogen würde, ohne daß eine Ersatzlösung bereitstand. Zugleich läßt sie jedoch den Rückschluß zu, daß die Neuregelung bis Ende 1993 von der vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Höhe der absoluten Obergrenze auszugehen hat. Entsprechend diesen zeitlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist in § 18 Abs. 2 PartG der maßgebliche Zeitpunkt für den Beginn der Geltung der absoluten Obergrenze von 230 Mio. DM auf den 1. Januar 1994, den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung, gelegt worden.

3. Die absolute Obergrenze von 230 Mio. DM kann nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 85, 264, 291) mit Rücksicht auf die Veränderung des Geldwertes dann angepaßt werden, wenn eine solche Anpassung notwendig ist. Dabei beschreibt die Höhe der Preisveränderung die Obergrenze der Anpassungsmöglichkeiten. Etwas anderes soll ausnahmsweise dann gelten, wenn einschneidende Veränderungen der Verhältnisse weitergehende Anpassungen rechtfertigen.

II. Empfehlungen der Kommission

1. Die Kommission orientiert sich bei ihren Empfehlungen an den Maßstäben, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 85, 264, 290) für die Bemessung der Höhe der staatlichen Teilfinanzierung entwickelt hat:

   „Der Umfang der Staatsfinanzierung muß sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerläßlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Finanzbedarf der Parteien zur Erfüllung der ihnen durch Verfassung und Parteiengesetz übertragenen Aufgaben muß sich an dem zur Verfügung stehenden Einnahmerahmen ausrichten. Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel, die ja im wesentlichen aus den von den Bürgern erhobenen Abgaben bestehen, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien ‚bedienten' sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendigerweise zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen."

   Hinsichtlich einer Erhöhung der absoluten Obergrenze ist die Kommission darüber hinaus der Auffassung, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur die nach dem 1. Januar 1994 eingetretene Veränderung des Geldwertes berücksichtigt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung nicht nur die Berechnungsgrundlagen für die absolute Obergrenze festgelegt (BVerfGE 85, 264, 291), sondern auch vorgegeben, daß die auf ihrer Grundlage zu gestaltende Neuregelung der Parteienfinanzierung bis spätestens zum Jahresende 1993 zu erfolgen habe (BVerfGE 85, 264, 326).

2. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben schlägt die Kommission dem Deutschen Bundestag vor:

   2.1 Für die Jahre 1994 und 1995 sollte keine rückwirkende Erhöhung der staatlichen Leistungen an die Parteien erfolgen. Dies gilt insbesondere, weil die Parteien bereits durch die Übergangsregelungen in § 39 PartG, die im Zusammenhang mit der Anpassung der Parteienfinanzierung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschlossen wurden, in den Jahren 1994 und 1995 zusätzliche Leistungen in Höhe von jeweils 28,5 Mio. DM und 30,2 Mio. DM erhalten haben.

   2.2 Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts könnte die absolute Obergrenze für die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung im Jahre 1996 um einen Prozentsatz erhöht werden, der unterhalb der Summe der prozentualen Preissteigerungen in den Jahren 1994 und 1995 liegt (siehe unter D).

3. Für den Vorschlag einer maßvollen Erhöhung der staatlichen Leistungen sprechen nach Auffassung der Kommission die folgenden Gesichtspunkte:

   Um die Funktionsfähigkeit der Parteien sicherzustellen, ist es nach Auffassung der Kommission notwendig, die Parteien finanziell so auszustatten, daß sie dem auf ihnen lastenden Kostendruck – unter Berücksichtigung der ihnen zur Verfügung stehenden Einsparmöglichkeiten – begegnen können. Erforderliche Anpassungen der absoluten Obergrenze sollten daher nicht hinausgezögert werden, um eine Summierung eines größeren Anpassungsbedarfs zu vermeiden.

   Die Kommission ist andererseits aber auch der Auffassung, daß bei der Erhöhung der staatlichen Leistungen die allgemeine finanzielle Situation der öffentlichen und privaten Haushalte berücksichtigt werden muß: Sie ist gekennzeichnet durch einen zunehmenden Kostendruck bei einem sich gleichzeitig verengenden Einnahmerahmen. Auf diese Situation müssen sich nach Auffassung der Kommission die Parteien genauso einstellen, wie es die staatlichen Einrichtungen und die Bürger tun müssen.

D. Preisfeststellungen für das Jahr 1995

Die Kommission wird ihre Preisfeststellungen für das Jahr 1995 der Präsidentin des Deutschen Bundestages bis spätestens zum 31. März 1996 vorlegen.

Bonn, den 18. Dezember 1995

Dr. Hedda Czasche **Otto Esser** **Hans Günther Merk** **Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher** **Adolf Schmidt**

Vorsitzende

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333